EL SÍNDROME PRESIDENCIALISTA EN COLOMBIA *

Carlos RESTREPO PIEDRAHITA **

SUMARIO: I. *La seducción de la monarquía.* II. *La dinámica del acrecentamiento de los poderes presidenciales.* III. *El Frente Nacional (1957-1974): transitoria expropiación de poderes presidenciales.* IV. *Autorizadas, pero solitarias voces en favor del sistema parlamentario.* V. *Proyecto del Gobierno y de la Oposición al estudio del Congreso de 1988.* VI. *Un interrogante: ¿Son compatibles presidencialismo y democracia participativa?*

I. LA SEDUCCIÓN DE LA MONARQUÍA

1. A propósito de la aproximación al tema, siempre actual, del presidencialismo, no es superfluo recordar el diagnóstico de André Siegfried:

Dans le domaine de la politique, lo Nouveau Monde s'est révélé créateur: il a inventé le président.

Le trait essentiel des régimes politiques sud-américaines, sans parler ici des Etats-Unis, c'est la préponderance du président de la República. Dans les périodes électorales, quand on procède au renouvellement des grands corps ou des hauts postes de l'Etat, ce n'est pas l'élection des assemblées qui absorbe l'intêret; toute l'attention, toutes les passions se concentrent sur la désignation du président, non pour qu'il préside, à l'européenne, mais pour qu'il gouverne. Que ce chef s'impose par la force, qu'il soit plébiscité ou régulièrement élu, peu importe, la conclusion est toujour la même, c'est qu'il ne s'agit que de lui, de lui seul: il incarne en sa personne la notion même du pouvoir, de la souveraineté; les ministres, ses ministres, ne sont que des commis, responsables seulement devant lui, simples reflets de sa personne et

* Apuntamientos dedicados al ilustre ex presidente de Colombia y eminente profesor de derecho constitucional, Dr. Alfonso López Michelsen.

** Director del Departamento de Derecho Público de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

toujours révocables à sa volonté. Le véritable équivalent français, c'est le consulat: L'Amérique latine est présidentielle au sens de l'An VIII ou de la Constitution de 1852.[1]

2. Descontados el factor habitual de la óptica distorsionada de los franceses con relación a América Latina y el simplificador intento "comparatista" galo-latinoamericano del autor, el núcleo de su diagnóstico es objetivamente identificable en la historia y experiencia de esta área del continente, incluidos México y Centroamérica.

Pero si se amplía más aún el arco de horizonte para incluir el sistema político de Estados Unidos, en un análisis de la institución presidencial como novedad en el Estado moderno: *a)* originario de este continente y *b)* uniforme en la comunidad de miembros que lo integran (exceptuado Canadá), podrá discernirse en él un síndrome que se manifiesta en modo variado, pero substancialmente idéntico en todos ellos, a partir de los momentos en que iniciaron su existencia.

Trátase, a mi juicio, de una dialéctica del sistema que se encuadra dentro de dos polos opuestos: en un lado, *la nostalgia de la monarquía* y en otro, *la aversión hacia la monarquía.* Sin duda que este fenómeno no es otra cosa que una particular forma de expresión del eterno problema del *poder*: su completa e impetuosa voluntad de dominación sobre hombres y cosas —es decir, hacia una cada vez mayor concentración de autoridad— que va indisolublemente apareada por la resistencia que esa voluntad genera en sus destinatarios.

3. Tan pronto como la Constitución de Filadelfia fue establecida por los "padres" fundadores, segmentos de opinión temieron que la institución presidencial no fuera otra cosa que la versión de una monarquía camuflada. Así se desprende de las irónicas invectivas de Hamilton contra las sospechas de quienes lo presumían.[2]

Dos siglos más tarde, Arthur M. Schlesinger, Jr., en su ya famoso estudio, condensó así su luminoso e iluminante análisis:

In the last years presidential primacy, so indispensable to the political order, has turned into presidential supremacy. The constitutional Presidency —as events so apparently disparate as the Indochina War

[1] *Amérique Latine,* 4a. ed., París, Librairie Armand Colin, 1949, pp. 89-90.
[2] *The Federalist,* núm. 67; *cf.* también Pritchett, C. Herman, *Constitutional Law of the Federal System,* Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1984, p. 261.

and the Watergate affair showed has become the imperial presidency and threatens to be the revolutionary Presidency (p. ix.).[3]

4. Y Maurice Duverger, al sistema instaurado en la Constitución y manifestado en la praxis de la Quinta República Francesa, lo ha identificado con el título mismo de su libro:

> *La France* (escribió este autor) *est une monarchie républicaine... Les Français pensent avoir le monopole d'un tel régime et croient que les autres nations d'occident bénéficient d'une république à part entière. Ils on tort L'expression de 'monarque élu, a été inventée voici neuf ans par un auteur anglais, pour caractériser la situation et les pouvoirs du Premier ministre britannique, qui sont assez proches de ceux de notre Président de la République, malgré les apparences. Le chancelier Brandt, Edouard Heath, Olof Palme, Pierre-Elliot Trudeau et la plupart de ses congénères sont aussi des 'monarques élus', comme l'est évidemment le président Nixon. Le parlement de Westminster n'a pas plus d'influence que celui de Paris, de même que le parlement de Bonn, le parlement de Stockholm, etc. (p. 11)* [4]

5. Es un hecho que en la época de los movimientos de independencia de las comarcas iberoamericanas el influjo de la tradición monárquica sobre la sensibilidad y la mentalidad de los más sobresalientes líderes era considerablemente poderosa. Tal aconteció en la entonces denominada "República de Colombia" (Venezuela, Nueva Granada, Ecuador). *El Libertador* Simón Bolívar, en su discurso sobre el proyecto de constitución que redactó para Bolivia (mayo de 1826) y que aspiró a imponer en la constelación estatal grancolombiana, expresó con heliocéntrico símil.

> El presidente de la república viene a ser en nuestra constitución, como el sol que firme en su centro da vida al universo. Esta suprema autoridad debe ser perpetua, porque en los sistemas sin jerarquía, se necesita, más que en otros, un punto fijo alrededor del cual giren los magistrados y los ciudadanos, los hombres y las cosas. Dadme un punto fijo, decía un antiguo, y moveré el mundo. Para Bolivia este punto es el presidente vitalicio.[5]

[3] *The imperial presidency,* Boston, Houghton Mifflin Co., 1973.
[4] *La Monarchie Républicaine,* París, Editions Robert Laffont, S. A., 1974.
[5] *Discursos y proclamas, compilados, anotados, prologados y publicados por R. Blanco-Fombona,* París, Casa editorial Garnier Hermanos, s.f., p. 102.

6. Por la misma época e inmediatos años siguientes, en Colombia bullía la iniciativa de amigos del *Libertador* con miras a la instauración de una monarquía.

En el extremo meridional del continente era similar la situación:

> ...en la cuestión de la forma de gobierno (escribe Alfredo Galletti), encarada por el Congreso de Tucumán, entraría un nuevo ingrediente, con las doctrinas *legitimistas* que triunfan en Europa, a través del Congreso de Viena y de la Santa Alianza. Esto explica algunas de las posiciones de ciertas figuras representativas con referencia a la forma de gobierno que, por lo demás, se inclinaba resueltamente hacia la monarquía, en sus diferentes aspectos... Descartada la posibilidad de una solución republicana y democrática, ajena al espíritu de los hombres del Congreso, se tejieron toda suerte de especulaciones teóricas para determinar la forma de gobierno, que no era otra que la monárquica, y en su caso, *quién* era el monarca representativo. Y de tal manera, se fue a la búsqueda del príncipe a elegir, en determinado momento las tratativas, negociaciones, gestiones diplomáticas, abarcaban buena parte de la tarea del Congreso, empeñado en dar con el monarca *adecuado,* que concitara el ulterior reconocimiento de los reinos europeos y sin pensar que tales tratativas conducían a un callejón sin salida y, finalmente, al unánime repudio de todo el país, como sucede en el año 1820, en que se da por tierra y se sepulta definitivamente toda ensoñación monárquica.[6]

7. En Brasil (1821), el príncipe don Pedro fue declarado emperador constitucional. En México, por la misma época, Iturbide instaura también su imperio.

8. Durante el ulterior curso de los acontecimientos en cada uno de los nacientes Estados, todos ellos emparentados por homólogas crisis de desorden y reiterados esfuerzos de reordenación, la institución presidencial registró un creciente grado de condensación dentro del endeble armazón constitucional. El Poder Ejecutivo se robusteció con desmesura a expensas de las ramas legislativa y judicial. Devino una avasallante fuerza de ocupación en el espacio institucional.

> En el orden constitucional de la Gran Colombia (escribe el historiador Alfredo Vázquez Carrizosa), antes que en cualquiera otra parte

[6] *Historia constitucional argentina,* La Plata, Editora platense, 1972, p. 365; *cf.* también, Bidart Campos, Germán J., *Historia política y constitucional argentina,* Buenos Aires, Ediar, 1976, t. I, p. 117.

de la América Latina, se instituyó el presidente. Que no fue el mandatario constitucional, sino el presidente imperial. Bolívar es un caso aparte que une las dimensiones del guerrero a la talla del político continental y del jefe autocrático.[7]

III. El Frente Nacional (1957-1974): transitoria expropiación de poderes presidenciales

9. Desde la primera de 1821, las constituciones colombianas han mantenido el régimen presidencial, con variaciones en cuanto a la extensión de facultades del jefe del poder ejecutivo. Ligeramente moderadas en la liberal de 1832, ostensiblemente reforzadas en la conservadora de 1843, de nuevo limitadas en las liberales de 1853 y en la federal de 1863. La "Restauración" conservadora de 1886 implantó un orden centralista, autoritario, confesional y elevó a nivel máximo el caudal de poderes del presidente. El ideólogo de ese estatuto (aún vigente en sus fundamentos) fue el notable personaje, don Miguel Antonio Caro. Quien fuera su amigo —y además secretario del consejo de delegatorios que en noviembre de 1885 se instaló para preparar el proyecto de la constitución del año siguiente— relató pocos años más tarde:

> ...ahora comprendemos una palabra profunda del señor Caro, cuyo sentido se nos había escapado antes. Elaborada ya la Constitución actual, alguno de los delegatarios se acercó, con la debida timidez, al maestro y le dijo "Me parece que hemos hecho una Constitución monárquica". "Desgraciadamente electiva" fue la respuesta...[8]

Un autorizado publicista conservador escribió:

> En el pensamiento político de Caro, indudablemente, había un esquema de monarquía constitucional, aplicado a las repúblicas indo-españolas, con algo de representación de clases. Nadie olvida que en su juventud, cuando el fusilamiento de Maximiliano en México, en 1867, y circundado por el ambiente demagógico, había proferido arrogantemente en una oda al príncipe infeliz de Austria: "No hay libertad sin trono".[9]

[7] *El poder presidencial en Colombia,* Bogotá, Enrique Dobry, editor, 1979, p. 25.
[8] Silva, Martínez Carlos, *Capítulos de historia política de Colombia,* Bogotá, Biblioteca Banco Popular, 1973, tomo III, p. 190.
[9] Vega, Fernando de la, *Aspectos de Núñez,* Bogotá, publicación del Banco Cafetero, 1972, p. 138.

10. El autor de este informe en otro lugar ha referido lo que fue la anómala práxis de la constitución de 1886 durante su primer cuarto de siglo. En 1910 fueron introducidas algunas correcciones al régimen presidencial: reducción del periodo de 6 a 4 años; restablecimiento del principio de responsabilidad del titular del Poder Ejecutivo; regulación de las facultades extraordinarias de estado de sitio; algunas limitaciones de competencia en materias fiscales y económicas, y elección popular directa, junto con el vicepresidente, en lugar de la indirecta por "asambleas electorales" como hasta entonces se practicaba.[10]

11. A propósito del procedimiento de elección del presidente y vicepresidente, conviene tener presente que los constituyentes de 1886 incurrieron en un error de ingeniería —podría decirse en el cálculo de "resistencia de materiales políticos"— por cuanto en la órbita del gran planeta presidencial, como lo habían postulado la doctrina y la constitución bolivariana en 1826, ubicaron un poderoso satélite —el vicepresidente— con el mismo origen electoral de aquél.

De allí los tres ruidosos colapsos: el de 1888 (destitución fulminante del vicepresidente); el de 1900 (inhumano golpe de Estado del vicepresidente contra el titular), y el de 1905 (el presidente Reyes, incómodo y, acaso temeroso con su *partner*, un militar de fuerte personalidad y por muchos admirado en su propio partido, maniobró fríamente para obligarlo a la renuncia de la investidura).

En este último caso, además con un ingrediente de picaresca insólita, como lo relata el historiador Eduardo Lemaitre:

> La supresión del cargo de vicepresidente fue precedida por un episodio histórico que se conoce con el nombre de "entrevista de Duitama" y del cual resultó la renuncia que de su cargo de vicepresidente de la República hizo el general José María González Valencia. En dicha entrevista participaron el nuncio de su santidad, monseñor Ragonesi y el doctor Luis Martínez Silva, los cuales pusieron de presente a González "el peligro existente de que si no accedía a las pretensiones del presidente, en el sentido de que presentara renuncia de su investidura, Reyes podía eventualmente echarse en manos del liberalismo, con lo cual el verdadero perjudicado iba a serlo el partido conservador". La misión tuvo pleno éxito, porque la renuncia fue efectivamente presentada por el vicepresidente, y Reyes se vio libre del peligro y de la

[10] *Cf.* Restrepo Piedrahita, Carlos, "La Constitución de 1886 hasta nuestros días", *Historia de Colombia*, Bogotá, Salvat editores, 1986, t. IV, pp. 1443-1461.

incomodidad que entrañaba el tener como suplente a un militar de la categoría de González Valencia, que gozaba de inmenso prestigio castrense y popular en todo el país y particularmente en el departamento de Santander. Dijeron entonces los enemigos del gobierno, y fue una conseja muy extendida entre el público, que dizque Mons. Ragonesi había logrado la renuncia de González Valencia dispensándolo de cierto voto de castidad que éste había hecho durante la última guerra, con el fin de obtener protección divina para el triunfo de su causa política.[11]

12. Por ello en 1910 la Asamblea constituyente hubo de eliminar la vicepresidencia y en su reemplazo tornó a la "designatura" (hoy vigente todavía), mediante elección del sustituto presidencial hecha por el Congreso, que las constituciones liberales de 1858 y 1863 habían establecido.

13. La elección de presidente por voto directo de los ciudadanos, la derogación de la vicepresidencia y el origen congresional del designado —que reduce el relieve político de este personaje, por cuanto la praxis ha establecido que el presidente "ha de indicar", visible o discretamente, quién debe ser elegido como eventual reemplazo suyo— han elevado en gran medida el coeficiente de poder político presidencial. "La monarquía" se ha reforzado:

> ...el hecho sobreviniente es que la elección popular directa que en 1910 se estableció para el escogimiento del presidente de la república —y así se ha mantenido sin variación desde entonces— ha sido generatriz de un acrecentamiento formidable del poderío presidencial, que de *monarquía electiva* mediante el sufragio censitario y capacitario en la base de los ciudadanos, con decisión de segundo grado a través de "electores", se ha mutado por salto cualitativo en *monarquía plebiscitaria,* con todas sus consecuencias, particularmente una entre ellas: la ascensión al trono gubernamental con una fuerza de legitimación que políticamente supera la del congreso mismo porque es *directamente personalizada* mientras la de aquél es *colectivizada.* Una segunda consecuencia ulterior es su prolongación en la figura paraconstitucional de la *expresidencia,* evidente fenómeno de *superfetación institucional.*[12]

14. Más todavía: con el advenimiento del Estado intervencionista, el Poder Ejecutivo se beneficiaría de una torrencial fuente de poder

[11] *Reyes el reconstructor,* Bogotá, Editorial Iqueima, 1952, pp. 267, 268, nota 5.
[12] Restrepo Piedrahita, Carlos, "Constituyentes y Constitucionalistas Colombianos del Siglo XIX", Introducción a *Constituciones de Colombia* de Pombo, Manuel de y Guerra, José Joaquín, Bogotá, Biblioteca Banco Popular, 4a. edición, tomo I, 1986, p. 142.

que además engrosaría con mayor desmesura el desequilibrio frente al órgano de la legislación:

> La acentuación del carácter intervencionista del Estado colombiano en las actividades económicas y en el campo social, fenómeno que comenzó a intensificarse desde el inicio del gobierno del presidente Enrique Olaya Herrera (1930-1934) ha sido uno de los estimulantes de mayor influjo para el incremento de la centralización política y administrativa y consecuencialmente del fortalecimiento aún mayor del imperio presidencial.

Un interesante estudio acerca de la intervención estatal, en el periodo anterior es el de Bernardo Tovar Zambrano: *La intervención económica del Estado en Colombia, 1914-1936*, Bogotá, Biblioteca Banco Popular, 1984. La jurisprudencia constitucional de la Corte Suprema de Justicia contribuyó igualmente al estímulo de la acción interventora del poder público, como lo ha referido Juan Camilo Restrepo.[13]

15. Las reformas de 1945 y 1968 robustecieron todavía con mayor vigor las prerrogativas del jefe de gobierno, obviamente en detrimento, del Congreso: fortalecido en el poder de objeciones a los proyectos aprobados por el legislativo; ampliada su competencia para emitir decretos con fuerza de ley; competencia más explícita en materia de intervención económica; acrecentamiento de la iniciativa legislativa reservada a él exclusivamente, en particular la relativa al gasto público; titular de la facultad para declarar el estado de emergencia económica y social; vasto ámbito propio de reglamentación dentro de leyes-marco atinentes a materias económicas y administrativas; capacidad decisoria para la creación de nuevos departamentos.

16. El dos veces presidente de Colombia —1945-46 y 1958-62—, Alberto Lleras Camargo, con suficiente conocimiento de causa escribió en 1980:

> Hace tiempo vengo hablando —no proponiendo, que ya no es mi función—, de que el liberalismo se empeñe en desmontar el sistema monárquico que se ha establecido en el país, y que es causa fundamental de las perturbaciones y corrupciones de la democracia. El desarrollo desproporcionado del país no permite, ni aconseja que todas las decisiones se tomen, como hoy ocurre, por una sola persona, en acuerdo

[13] *Id.*, p. 141; "Jurisprudencia económica de la Corte de los treintas", *El Siglo*, Bogotá, 23 de agosto de 1988, p. 3-C.

con un funcionario elegido por ella, como es el gobierno de Colombia, integrado como dice la Carta, por el presidente y el ministro del ramo. La creciente debilidad del órgano legislativo que entrega sus facultades al presidente, hace de este último un monarca con más poder del que ejercieron todos sus antecesores, aun en transitorias dictaduras.[14]

17. Y, *last but not least*, las jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, extensivas del escenario ejecutivo ha sido otro de los afluentes a la anchurosa arteria de las competencias presidenciales.

III. EL FRENTE NACIONAL (1957-1974): TRANSITORIA EXPROPIACIÓN DE PODERES PRESIDENCIALES

18. Si bien en la existencia más que sesquicentenaria del Estado colombiano los periodos de dictadura civil o militar han sido mucho menos frecuentes y duraderos que en otras áreas del mundo latinoamericano, constante sí fue, hasta la primera mitad del presente siglo y primeros años de la segunda, la ardorosa temperatura —por momentos con malignos grados de conflictividad— de las luchas entre los dos partidos tradicionales —el liberal y el conservador— por la ocupación de la estratégica fortaleza del poder presidencial. El último lamentable proceso del género se extendió de 1946 a 1957, año este cuando aquéllos coincidieron en una fórmula de compromiso que la ciudadanía refrendó en plebiscito del 1o. de diciembre, cuyos perfiles fundamentales, complementados en 1959, fueron:

a) Alternar el ejercicio de la presidencia durante cuatro periodos: dos presidentes liberales y dos conservadores;

b) Obligación del presidente de la República para integrar el gobierno con número igual de ministros liberales y conservadores, así como también para la provisión de gobernadores y alcaldías;

c) Durante el mismo lapso, integración paritaria de todas las corporaciones de elección popular —Congreso, asambleas departamentales, concejos municipales—, es decir, número igual de elegidos en representación de cada uno de los dos partidos;

d) Régimen de votación por mayoría de dos tercios para leyes del Congreso, ordenanzas de las asambleas y acuerdos de los concejos;

[14] "Plan para fortalecer al partido liberal", discurso en Medellín, reproducido en *El Espectador*, 25 de enero de 1980, p. 5-A.

e) Composición paritaria —todavía hoy vigente— de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado.

19. En este plexo de mecanismos con garantías recíprocas encaminadas a una neutralización o amortiguamiento de la energía belicosa interpartidaria, se destaca con especial relieve la limitación de la tradicional facultad presidencial para "nombrar y remover libremente" a sus ministros y demás agentes en la rama ejecutiva. En la historia del ya centenario —pero hoy tambaleante— sistema constitucional, el interludio del *Frente Nacional* —como se denominó al mencionado sistema, que en 1968 fue prolongado, en cuanto a la integración del ministerio, hasta 1974— significó una drástica expropiación de poder en el área presidencial.

20. Anticipándose al momento de conclusión del Frente Nacional, la reforma constitucional de 1968 estableció:

> Los ministros del despacho serán de libre nombramiento y remoción del presidente de la república, pero la paridad de los partidos conservador y liberal en los ministerios, las gobernaciones, alcaldías y los demás cargos de la administración que no pertenezcan a la carrera administrativa, se mantendrá hasta el 7 de agosto de 1974.
>
> Para preservar, después de la fecha indicada, con carácter permanente el espíritu nacional en la rama ejecutiva y en la administración pública, el nombramiento de los citados funcionarios se hará en forma tal que se dé participación adecuada y equitativa al partido mayoritario distinto al del presidente de la república.
>
> Si dicho partido decide no participar en el Ejecutivo, el presidente de la República constituirá libremente el gobierno en la forma que considere procedente.[15]

La fórmula de la "participación adecuada y equitativa al partido mayoritario distinto al del presidente de la República" equivale a una prima burocrática a disposición de la minoría con mayor volumen electoral —hoy el Partido Conservador— que le impone al presidente el deber de ofrecérsela, pero que para ella es opcional. En la administración liberal del periodo 1978-1982 colaboró el partido conservador sin interrupción. En la de 1982-1986 dirigida por un presidente conservador, que superó en votos mediante una agregación de fuerzas de distintas procedencias, al candidato liberal, cuyo par-

[15] Parágrafo del numeral 1o. del art. 120, C.P.

tido sin embargo refrendó sus mayorías en las dos cámaras legislativas; el gabinete ministerial fue de composición paritaria. Al inaugurarse en 1986 el actual gobierno liberal, el partido conservador no aceptó la oferta de participación que el presidente le hizo y a partir de entonces —desde luego con ostensible nostalgia de esta colectividad— se ha restablecido el *esquema partido de gobierno-oposición* que desde 1958 había dejado de funcionar.

21. Los intentos o propósitos de "desmontar" el mecanismo de la "participación adecuada y equitativa", preceptuada en el transcrito parágrafo del artículo 120 C.P., tropiezan en la actualidad con dos obstáculos significativos: *a*) la derogación o modificación de la norma requiere una votación calificada de las dos terceras partes en las cámaras; *b*) el partido minoritario, cuyo apoyo es indispensable para completar la mayoría requerida, impone condiciones: establecimiento de la carrera administrativa, como garantía de estabilidad de sus adeptos en los cargos públicos, y que el procurador general de la Nación, el superintendente bancario y el defensor de los derechos humanos, por mandato de la constitución pertenezcan al partido de oposición.

Oportuno es mencionar que en los treinta años transcurridos con posterioridad a las dictaduras civil y militar de los años 1949-57, los dos grandes partidos tradicionales, que congregan más del 95% de la ciudadanía, han superado satisfactoriamente sus tradicionales métodos de reyerta política y saneado el clima de sus relaciones competitivas.

22. Particularidad de la praxis política nacional, constante desde el inicio del Frente Nacional, ha sido el nombramiento del oficial de más alta graduación en el escalafón militar para dirigir el despacho de la defensa. Lo que durante los 16 años de gobierno alternados acaso fuera un recurso de coyuntura política del proceso frentenacionalista, devino consuetudinario, dudosamente compatible, a partir de la reforma de 1968, con la disposición del inciso 4o. del aludido parágrafo del numeral 1o. del artículo 120 C.P. (*Cf.* III,20). Preceptúa tal inciso:

> Lo anterior no obsta para que otros partidos o miembros de las fuerzas armadas puedan ser llamados simultáneamente a desempeñar *cargos en la administración pública* (la cursiva es mía).

El ya transcrito inciso 2o. distingue sin lugar a equívoco entre *rama ejecutiva* —noción configurada en el artículo 55 C.P., y desa-

rrollada en el 57 para especificar que "gobierno" es el *corpus* integrado por el presidente, los ministros y los jefes de departamentos administrativos— y *administración pública.*

Los ministros son titulares de dos funciones: *una política y otra administrativa.* Los funcionarios de la administración pública, *stricto sensu,* no tienen rango político. Es a esa concreta área de ejecución, diferenciada de la ministerial, que pueden ser llamados los miembros de las fuerzas armadas, como por ejemplo para dirigir entidades descentralizadas, ser agentes diplomáticos o consulares e incluso jefes de departamentos administrativos —en el sentido del artículo 57 C.P.—, que tampoco son portadores de investidura política sino meramente técnica.

Los hechos, sin embargo, han establecido una especie de "enclave" en el armazón del aparato político-civil del gobierno.

IV. Autorizadas pero solitarias voces en favor del sistema parlamentario

23. El sistema presidencial de gobierno ha sido constante en la historia de Colombia, exceptuando dos momentos de transición: en 1863, mientras la Convención constituyente de Rionegro tramitaba el proyecto de nueva constitución federal, el gobierno lo ejerció un órgano colegiado compuesto de secretarios de Estado y en 1957-58, cuando tras el derrocamiento del dictador Rojas Pinilla, del poder ejecutivo quedó encargada una junta de cinco militares de alta graduación.

24. En 1895, el líder de la oposición liberal Rafael Uribe Uribe, en un programa político que hizo público propuso:

> X. *Poder Legislativo.* Reconocimiento de su predominio sobre el Ejecutivo y el Judicial, atribuyéndole el nombramiento del Presidente de la República, del Procurador General y de la Corte Suprema de Justicia, y sujetando a su aprobación algunos de los nombramientos adminitrativos, militares y diplomáticos.[16]

Quince años más tarde, en la Asamblea Nacional Constituyente de 1910, con vigoroso énfasis insistió en su iniciativa y, entre otros argumentos de carácter histórico nacional, expuso el siguiente:

[16] "La labor parlamentaria", *Discursos,* Medellín, 1980, t. III, p. 210.

> Si la elección de Presidente a dos grados, se rigió desde 1821 hasta 1853 y luego de 1886 hasta ahora, no nos dejó buenos recuerdos, mejores no son los de la elección por voto popular directo, que rigió desde 1853 hasta 1886, especialmente bajo el rígimen de la Constitución de Rionegro...[17]

La propuesta de Uribe Uribe fue rechazada por 36 votos contra 10 que la apoyaron. Dos de éstos fueron los de dos futuros presidentes conservadores: José Vicente Concha (1914-18) y Miguel Abadía Méndez (1926-30).

En 1922, la plataforma del partido liberal, contenía este enunciado: "...elección de Presidente de la República por el Congreso; de los Gobernadores por medio de ternas presentadas al Ejecutivo por las Asambleas departamentales y de los alcaldes por el pueblo mismo..."

Apenas en 1986 hubo de establecerse la elección de los alcaldes.

25. Todavía rige, desde 1886, el artículo 78 de la constitución política, una de cuyas prohibiciones impuestas al congreso es: "Dar votos de aplauso o censura respecto de actos oficiales".

En 1936, cuando el partido liberal se disponía a reformar la constitución conservadora, tímidos intentos de establecer el sistema parlamentario o al menos el voto de censura al ministro de Hacienda se manifestaron en las cámaras. Ni siquiera con el apoyo oficial que los ministros de Gobierno y de Hacienda dieron a las propuestas, tuvieron acogida. El acta de la sesión del 10 de marzo relata que un senador se declaró partidario de la censura al ministro de las finanzas "pero no está de acuerdo con el Ministro de Gobierno sobre la conveniencia del régimen parlamentario, porque considera que el parlamentarismo no es cuestión de la doctrina liberal".

Por un lado, el ministro de Hacienda dejó la siguiente constancia:

> El suscrito hace constar que ha sido partidario del voto de censura al Ministro de Hacienda y que propuso la fórmula de que tal facultad se concediera a la Cámara de Representantes, con el objeto de que esta última corporación ejerciera un control sobre la ejecución del presupuesto y sobre la política fiscal del Gobierno. Se vio obligado a retirar de la discusión este artículo en vista de los sucesivos votos del

[17] *Id.*, p. 225.

Senado adversos en un todo a la intervención del Congreso en estos particulares.[18]

Cincuenta años de vigencia del instrumentos jurídico-político de 1886 habían producido el efecto de conservatización en la sensibilidad y la mentalidad de muchas personalidades directivas del partido liberal, que en el Senado tenían asiento. ¡Y no sólo en ellas!

En 1936 este partido comenzaba a estrenar gobierno propio después de medio siglo de haber estado triscando en "los peladeros de la oposición", pues la presidencia del doctor Olaya Herrera (1930-34) había sido apenas de transición del *ancien régime* a la Segunda República Liberal, pero le pareció más conveniente y satisfactorio explotar las canteras autoritarias del presidencialismo conservador, que positivizar las doctrinas de Uribe Uribe y de la Convención de Ibagué en 1922 (*cf.* IV, 24) para moderar los poderes del Ejecutivo.

26. El ministro de gobierno que oficialmente propuso entonces la instauración del sistema parlamentario para la Segunda República Liberal era precisamente el doctor Alberto Lleras Camargo, que en el mencionado discurso de 1980 (*cf.* II, 10) insistió:

> He escrito que un jefe de Estado, con poderes muy limitados y precisos, ese sí por término fijo, para que preserve la continuidad del poder, debería ser quien, de acuerdo con el Congreso, eligiera al jefe de gobierno de la nación, que debería estar sujeto a la opinión expresada por el Congreso y a los votos de confianza o desconfianza sobre sus actuaciones. Tratar, como ha sido la tendencia antiliberal en Colombia, de edurecer artificialmente al gobierno para que soporte los embates de la opinión descontenta dentro de un periodo prefijado, es precipitarse gradualmente a la monarquía dictatorial y a la irresponsabilidad del Congreso, que es siempre el primero en someterse a situaciones que no puede alterar. Casi todo el mundo liberal tiene un sistema semejante a éste, que se defiende de la inestabilidad por la capacidad de disolución del Congreso cuando se presenta un conflicto sin aparente alternativa. Aquí lo condenamos de inmediato y a priori como nefasto y propenso al desorden. No hay desorden más grande que la institucionalización de la monarquía dentro de un régimen aparentemente liberal y con un disfraz de democracia organizada.[19]

[18] *Cf.*, Navarro, Pedro Juan, *Constitución política de la República de Colombia, 1936, Historia, proceso, comentarios,* Bogotá, Talleres Gráficos 'Mundo al día', 1937, p. 289.

[19] *Op. cit.*

27. La historia colombiana de todo el siglo veinte ha sido escenario de la progresiva hipertrofia presidencialista y voces de tan prominente autoridad intelectual y política como las de Uribe Uribe, Lleras Camargo y López Michelsen (*cf.* V, 28 a 31) no han logrado sensibilizar siquiera la espesa atmósfera de superstición que magnifica y fortalece la magistratura ejecutiva del Estado.

V. Proyectos del Gobierno y de la Oposición al estudio del Congreso de 1988

28. El ambiente político nacional del año en curso se ha saturado de interés y controversia en torno de iniciativas gubernamentales para introducirle reformas a la constitución política. Al principio se produjo un acuerdo entre el Ejecutivo y el director del Partido Social Conservador —se lo denominó "Acuerdo de la Casa de Nariño"— para convocar un referéndum.[20] El Consejo de Estado invalidó ese acto político por considerarlo de naturaleza administrativa y, como tal, afectado de inconstitucionalidad.

29. Distanciados en criterio el jefe del Estado y el de la oposición acerca de las acciones a emprender para el subsiguiente proceso de reformas, el presidente difundió una alocución el 20 de mayo con los "Lineamientos para la reforma constitucional".[21] Entre las propuestas del presidente hállase la siguiente:

> Crear, como lo propuso recientemente el expresidente Alfonso López Michelsen, la figura del Primer Ministro y permitir el voto de censura, propio de los regímenes parlamentarios, para que la responsabilidad de la política no recaiga exclusivamente en el Presidente: la salida de un Primer Ministro que perdiera el apoyo parlamentario necesario, haría menos difícil la tramitación de proyectos.
>
> Adicionalmente, estadistas como el expresidente Alberto Lleras Camargo, han propuesto establecer un sistema más cercano a los de filiación parlamentaria.[22]

[20] Gaviria Trujillo, V. César, "Memoria al Congreso Nacional" *Documentos políticos en torno al proceso de Reforma Institucional,* enero-marzo 1988, Bogotá, Ministerio de Gobierno, 1988, pp. 89 a 210 y pp. 263 a 419.

[21] *Cf.* Barco, Virgilio, *Proyecto de Reforma Constitucional,* Bogotá, Presidencia de la República, julio 1988, pp. 13 a 33.

[22] *Id.,* p. 26.

30. Con efecto: el expresidente López Michelsen en un enjundioso discurso pronunciado a finales de marzo último, expuso este pensamiento:

> En cuanto a atribuciones de la Cámara [de Representantes], podría pensarse en recoger una vieja idea de Alberto Lleras Camargo, que también apoya el ex-presidente Pastrana, según la cual con reservas, se podría establecer un régimen semiparlamentario en el que la dirección de la política no recayera exclusivamente sobre el Presidente de la República sino sobre un primer ministro sujeto al voto de confianza de la Cámara. Sería una manera de descargar sobre los hombros del jefe del gabinete parte de las responsabilidades que hoy recaen sobre el Primer Magistrado, agobiándolo con un sinnúmero de tareas. Dentro del mismo espíritu convendría también atribuirle al primer designado o vicepresidente, elegido por el voto popular, funciones como las que tuvo en otros tiempos en Colombia o las que tiene actualmente en Estados Unidos.[23]

31. No participa sin embargo el expresidente López Michelsen de la creencia —que el autor de este informe sí comparte— según la cual los presidentes están equipados con vastos poderes de decisión.

> No quisiera terminar (dice en otro aparte del citado discurso) sin hacer una última consideración para quienes imaginan que en Colombia existe una Presidencia todopoderosa, una magistratura imperial, para adoptar la terminología propia de otras latitudes. Por el contrario, tratándose de las finanzas públicas, el fenómeno viene a ser exactamente inverso, en cuanto al poder que se le atribuye al presidente de la República y aun al propio Congreso. El margen de recursos de los cuales se puede disponer libremente se estrecha cada día más y más.[24]

32. En otra intervención del mismo personaje y con referencia al proyecto de reformas constitucionales que el gobierno estaba próximo a presentar al estudio del Senado de la República al inicio de las actuales sesiones ordinarias, expuso con mayor amplitud conceptual:

> Para mi gusto, yo concibo totalmente divorciadas las dos funciones: la de vicepresidente y la de primer ministro. El vicepresidente podría,

[23] "Nada se opone a la consulta popular", *El Tiempo,* Bogotá, 30 de marzo 1988, p. 5-A.
[24] *Ibid.*

como es el caso de los Estados Unidos, encabezar ciertas comisiones específicas por encargo del Presidente, verbigracia: la lucha contra el narcotráfico. En cambio, el primer ministro participaría de la conformación del gabinete ministerial y se haría responsable de la gestión administrativa con evidentes ventajas para el partido de gobierno.

Dentro del rígido sistema presidencial vigente, el desgaste que acompaña a todo gobierno acaba por localizarse en el presidente de la República, que ha sido elegido para un periodo fijo. Cuando el cansancio se apodera de la opinión, no hay posibilidad de renovar el ambiente con un relevo, si la responsabilidad del gobierno recae sobre los hombros del primer ministro más que sobre los del propio presidente o compartiéndola entre ambos, para darle paso a una situación más fluida, propicia a reflejar los vaivenes de la opinión.

Sobre este tema del régimen parlamentario existe un gran equívoco conceptual. El parlamentarismo se practica en muchas latitudes sin temer que su precio sea la inestabilidad de los gobiernos. Es el caso europeo en general, empezando por los países escandinavos y terminando en España. Pero la imagen de la Tercera República francesa, cuando los votos de confianza o de censura se multiplicaban y hacían que un ministerio durara apenas unas pocas semanas, o meses, no se aparta de la mente de los estudiosos, que con demasiada frecuencia hacen sinónimos los dos vocablos: parlamentarismo e inestabilidad. El remedio es bien sencillo dentro de lo que calificamos de régimen semiparlamentario: se permite el voto de censura para cada uno de los ministros considerados individualmente, pero la supervivencia del gabinete no está condicionada a votos de confianza sino que para la evaluación de la gestión del Gobierno se fijan determinadas fechas. Se pueden concebir una gran número de variantes y de experiencias, como la peruana que desde el punto de vista estrictamente político no se ha visto sujeta a la crítica de los estudiosos de estas materias.[25]

33. Al comienzo del actual periodo de sesiones ordinarias del Congreso (20 de julio), el gobierno liberal presentó al Senado un extenso proyecto de reformas al texto vigente y otras nuevas (en total 181 artículos), que inciden en casi todo el actual cuerpo de la constitución vigente. De las diversas propuestas relacionadas con el Ejecutivo es pertinente mencionar: la derogación del atrás aludido artículo 78 que impone prohibiciones al Congreso; el voto individualizado de censura contra los ministros; la derogación del parágrafo del numeral 1o. del artículo 120 sobre "participación adecuada y equitativa" del segundo partido en el gobierno; la restricción drás-

[25] *El Tiempo*, 21 de julio 1988, p. 8-A.

tica de las facultades extraordinarias; la atribución de competencia exclusiva al Congreso para reglamentar todo lo relativo a derechos y libertades de las personas; un nuevo régimen de tratamiento de los estados de excepción, con control del legislativo; el retorno a la institución de la vicepresidencia, cuyo titular tendría las siguientes funciones:

1a. Encargarse de la Presidencia de la República conforme a lo establecido en esta Constitución.
2a. Dirigir la política general del gobierno, coordinando y orientando la actividad de todos los departamentos administrativos.
3a. Ejecutar las funciones que como suprema autoridad administrativa le delegue el presidente de la República e informarle periódicamente sobre su cumplimiento.
4a. Dirigir el funcionamiento del gobierno en sus relaciones de carácter general con los demás órganos del Estado.
5a. Presidir el Consejo de Ministros.
6a. Las demás que le señalen esta Constitución y las leyes.

34. La comparación entre los razonables y claros enunciados del ex presidente López Michelsen y el texto transcrito, permite apreciar sin dificultad de análisis que este último ostenta un perfil distorsionado y problemático. En tal sentido se han manifestado ya opiniones críticas fundadas.

Igualmente problemática, a juicio del autor de este informe, es la suerte general de la iniciativa gubernamental en el seno del Congreso, que apenas dentro de algunas semanas iniciará el debate a fondo sobre la totalidad del proyecto.

35. El partido social conservador ha enfrentado la iniciativa oficial con una propia, llevada igualmente a estudio del Senado el 15 del presente septiembre. Consta de 99 artículos —pocos más de la mitad del proyecto oficial— que en materia de régimen presidencial deja intacto el vigente en la actualidad. La controversia, fácil es preverlo, va a ser intensa. Todo parece indicar que en lo concerniente a la estructura y funciones del Poder Ejecutivo, el partido social conservador cerrará filas en defensa de lo esencial del sistema tradicional. Tampoco es aventurado imaginar que en la representación liberal militan no escasas unidades adicetas a todo lo sustancial del sistema existente.

VI. Un interrogante: ¿son compatibles presidencialismo y democracia participativa?

36. En Colombia, como en la restante área latinoamericana del continente, la viga maestra de la construcción estatal ha sido, y continúa siéndolo, la institución presidencial. El reciente proceso constituyente brasileño suministra un elocuente ejemplo comprobatorio.

En Latinoamérica, presidencialismo, centralismo y paternalismo son términos correspondientes, inseparables, del sistema político: México, Venezuela, Brasil y Argentina, nominalmente Estados federales, en realidad son de un denso tenor centralizante y también en ellos el simbólico papá-Estado (*Vaterstaat* dicen los alemanes) se sublima en la efigie del presidente.

37. Además, presidencialismo es a la vez equivalente de desequilibrio de poderes. *El ejecutivo ocupa el espacio vital del Estado*. La rama legislativa es afectada de *capitis diminutio maxima*. El estatuto de 1886 se esmeró deliberadamente en reducirla a su mínima expresión.

En mi "informe" al III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional (México, D.F., noviembre 1985) hube de exponer:

> Los arquitectos de la constitución de 1886 no ocultaron el designio con que trazaron el diagrama de sus instituciones. Deliberadamente se propusieron reducir a expresión mínima el relieve y los poderes del órgano legislativo. Como explicación para fortalecer su decisión exhibieron dos órdenes de circunstancias: a) que en Colombia por tradición el Congreso no permitía gobernar y b) que en el resto del mundo se manifestaba una generalizada reacción contra el parlamentarismo.[26]

38. En este último decenio se ha intentado dos veces reformar la Constitución para adicionarle al Congreso algunas facultades políticas y racionalizar el trámite interno de los proyectos de leyes. Por diversas causas —ciertamente ajenas a la voluntad del Ejecutivo— se han frustrado.

El proyecto gubernamental que actualmente se halla a consideración del Senado postular ir más allá de lo propuesto en 1979 y 1985 en materia de facultades del Congreso y de las relaciones entre este y el Poder Ejecutivo. Ya se ha aludido en este Informe (*Cf.* V,33) a

[26] *Cfr., Esquicio para una perspectiva histórica del Congreso de Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1986, pp. 58, 59.

varios aspectos. Entre ellos también se cuenta la devolución al Legislativo de la capacidad de reunirse por voluntad propia en sesiones extraordinarias, sin sujeción a la del Ejecutivo, como desde 1886 se halla establecido. Las constituciones liberales de 1853, 1858 y 1863 se la habían garantizado.

39. El problema del presidencialismo no interesa tan sólo como reminiscencia histórica o desde el punto de mira de la técnica constitucional. Se sitúa en un ambiente aún más complejo, se manifiesta en otras posiciones de análisis.

Pienso en las nociones contemporáneas de pluralismo y democracia participativa, que en Colombia, aunque un poco confusamente, sin embargo saturan cada día más densamente la atmósfera política. De abajo hacia arriba se expanden intermitentes ondas de tremor popular, que si no encuentran resonancia en los altavoces del "establecimiento" pueden en impreciso momento sorprender y pertubar el sueño de sus moradores.

Pluralismo y democracia participativa en el fondo implican más amplia y mejor distribución de poder político hacia la sociedad. Es decir, socialización del poder.

Una pregunta emerge entonces: ¿son compatibles, o pueden llegar a serlo, presidencialismo y democracia participativa?